

Wie kommen die Armen zu ihrem Recht? Zur Umsetzung sozialer Menschenrechte in der Grundsicherung

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2018). *Wie kommen die Armen zu ihrem Recht? Zur Umsetzung sozialer Menschenrechte in der Grundsicherung* (Dokumentation / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59516-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Dokumentation

Wie kommen die Armen zu ihrem Recht?

Zur Umsetzung sozialer Menschenrechte
in der Grundsicherung

Diakonie 
Deutschland



Termin Jobcenter
Schuldnerberatung
Stromanrechnung
Reparatur Wasch-
maschine?

#

Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Dokumentation

Wie kommen die Armen zu ihrem Recht?

Zur Umsetzung sozialer Menschenrechte
in der Grundsicherung

Vorwort

Armut hindert Menschen an der Wahrnehmung ihrer Rechte. Wer arm ist, muss sich vor allem um die Sicherung materieller Ressourcen kümmern. Diese Priorität sowie strikte Vorgaben von außen – etwa durch die Sozialbehörden – schränken den Entscheidungsspielraum der Betroffenen erheblich ein. In Armut lebende Menschen haben weniger Möglichkeiten, selbstbestimmt Ziele zu entwickeln und umzusetzen – dabei gilt gerade das in unserer Gesellschaft als normal und erstrebenswert und ist Kern der menschenrechtlich garantierten Selbstbestimmung.

Auf zwei Fachtagen, am 24. März und am 9. November 2017, sind das Deutsche Institut für Menschenrechte, die Nationale Armutskonferenz (nak), die Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg und die Diakonie Deutschland der Frage nachgegangen, wie das Recht Armer in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch II („Hartz IV“) besser umgesetzt

werden kann – und so die Ressourcen der von Armut Betroffenen gestärkt werden können. Betroffene als Expert_innen in eigener Sache, Beratende und Expert_innen berichteten dort von verschiedenen Problemlagen.

Die hier vorliegende Dokumentation ergänzt eine Reihe von Positionspapieren zur Weiterentwicklung des Sozialstaats, die u. a. von der nak und ihren Mitgliedern veröffentlicht wurden. Sie konzentriert sich gemäß den Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte auf die Frage der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen.

Die Dokumentation will auf Möglichkeiten hinweisen, wie der hohe Stellenwert der sozialen Menschenrechte in internationalen Vereinbarungen wie dem UN-Sozialpakt auch im täglichen Leben der Leistungsberechtigten und in der Rechtsumsetzung der Grundsicherung in Deutschland besser realisiert werden kann.

Prof. Dr. Beate Rudolf, Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Barbara Eschen, Sprecherin der Nationalen Armutskonferenz, Direktorin des Diakonischen Werkes Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e. V.

Maria Loheide, Vorstand Sozialpolitik der Diakonie Deutschland

Michael Bättig, ALSO (Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg)

Inhalt

1	Einleitung	9
2	Grundsätze: Soziale Menschenrechte	10
2.1	Der menschenrechtliche Bezug von Sozialpolitik	10
2.2	Armut und Menschenrechte	10
2.3	Das Recht auf Wohnen	11
3	Zusammenfassung zentraler Problemlagen	13
3.1	Die Beratungssituation in den Jobcentern / Zugangsbarrieren	13
3.2	Existenzminimum: Regelsätze und Kosten der Unterkunft	13
3.3	„Angemessene Wohnkosten“ ermitteln – das „schlüssige Konzept“	14
4	Diskussion und Darstellung der Problemlagen	16
4.1	Die Beratungssituation in den Jobcentern / Zugangsbarrieren	16
4.1.1	Grundsätzliche Probleme	16
4.1.2	Probleme im Jobcenter	16
4.1.3	Unverständliche und/oder fehlerhafte Bescheide	17
4.1.4	Rechtssicherheit	17
4.1.5	Der Zugang zum Recht	18
4.2	Existenzminimum: Regelsätze und Kosten der Unterkunft	18
4.2.1	Absenkung des Existenzminimums durch die Kosten der Unterkunft	19
4.2.2	Abzüge durch Kautionen und Genossenschaftsanteile	20
4.2.3	Energiekosten	21
4.2.4	Zugangsbarrieren auf dem Wohnungsmarkt	21
4.2.5	Wohnungspolitische Herausforderungen	21
4.3	„Angemessene Wohnkosten“ ermitteln – das „schlüssige Konzept“	22
4.3.1	Produkttheorie	22
4.3.2	Methodenvielfalt	23
4.3.3	Kritik: regionale Wohnungsmärkte	23
4.3.4	Kritik: tatsächlich zur Verfügung stehender Wohnraum	24

4.3.5	Rahmenbedingungen: Wohnungsmarkt, sozialer Wohnungsbau	24
4.3.6	Schlussfolgerungen	25
5	Empfehlungen	26
<hr/>		
6	Mitwirkende	28
<hr/>		

1 Einleitung

Laut dem grundlegenden Beschluss des Minister-rats der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahr 1984 sind diejenigen Personen als arm anzusehen, „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.“¹ Armut wird in dieser Definition als relative Armut beschrieben und sehr viel weiter gefasst als die absolute Armut, ein Zustand, in dem das Allernotwendigste – Nahrung, Kleidung und ein Dach über dem Kopf – zum Überleben fehlt. Die Europäische Vergleichsstatistik EU-SILC arbeitet mit dem Begriff der Betroffenheit von Armut und sozialer Ausgrenzung. Wenn neben der relativen Einkommensarmut (weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens, durchschnittlich 16,5 Prozent Betroffene in Deutschland) weitere Indikatoren wie Überschuldung, Wohnungsnot, schlechte Ernährung oder fehlende Freizeitmöglichkeiten hinzugenommen werden, liegt die Zahl der Betroffenen in Deutschland bei 19,7 Prozent der Bevölkerung.² Einen Überblick über Armut in Deutschland bietet das „Wissen kompakt Armut“ der Diakonie.³

Armut hat für die davon Betroffenen große Auswirkungen: Hohe Stressfaktoren, Hoffnungslosigkeit und ungesunde Ernährung führen zu Erkrankungen und geringerer Lebenserwartung. Armut schränkt die Möglichkeiten ein, am sozialen Leben teilzunehmen – etwa durch Kultur, Sport, ehrenamtliche Tätigkeit, Austausch mit anderen Menschen –, weil angesichts existenzieller Probleme nicht genügend Geld, Zeit und Ressourcen zur Verfügung

stehen. Auch strikte Vorgaben von außen – etwa durch die Sozialbehörden – schränken den Entscheidungsspielraum der Betroffenen erheblich ein. So können etwa die Jobcenter in den Eingliederungsvereinbarungen mit Arbeitsuchenden sehr detaillierte Vorgaben festlegen, im Zweifelsfall auch ohne deren Zustimmung. Dies alles kann zu einem Rückzug aus gesellschaftlichen Bezügen führen. Doch auch die öffentliche Abwertung und Ausgrenzung, die Arme häufig erfahren, treibt sie in die Isolation. Arme Menschen erleben sich selbst oft als machtlos und ihre Beteiligung am politischen Leben als nicht gewollt. Sie können ihre politischen und bürgerlichen Rechte nur eingeschränkt wahrnehmen.

Auf zwei Fachtagen, am 24. März und am 9. November 2017, sind das Deutsche Institut für Menschenrechte, die Nationale Armutskonferenz (nak), die Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg und die Diakonie Deutschland der Frage nachgegangen, wie das Recht Armer in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch II (umgangssprachlich „Hartz IV“) besser umgesetzt werden kann – und so die Ressourcen der von Armut Betroffenen gestärkt werden können. Betroffene als Expert_innen in eigener Sache, Beratende und Expert_innen berichteten dort von verschiedenen Problemlagen mit menschenrechtlichem Bezug. 2018 wurden die Fachtage in Workshops mit ausgewählten Teilnehmenden ausgewertet. Fragen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit wurden dabei nicht berührt.

1 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hg.): Schlussbericht des zweiten europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985–1989, Brüssel 1991, S. 4.

2 Die aktuellen Zahlen stehen unter https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/11/PD17_392_634.html (abgerufen am 22. August 2018).

3 <https://www.diakonie.de/wissen-kompakt/armut/> vom 10. Januar 2018 (abgerufen am 22. August 2018).

2 Grundsätze: Soziale Menschenrechte

2.1 Der menschenrechtliche Bezug von Sozialpolitik

Menschenrechte stehen jedem Menschen zu. Sie sind unveräußerlich und können niemandem abgesprochen werden. Sie müssen nicht verdient werden und sie gelten für ausnahmslos alle Menschen. Als sich die Staatengemeinschaft 1948 – nach den Gräueltaten des Zweiten Weltkriegs – auf diese Grundsätze einigte und universelle Menschenrechte formulierte, war die Idee der Menschenwürde für sie leitend: In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wurden sowohl bürgerliche und politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte formuliert. Rechtlich verbindlich wurden diese mit dem UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und dem UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Alle diese Rechte sind seit 1976 auch in Deutschland geltendes Recht. Sie müssen angesichts der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes bei der Auslegung der Grundrechte und des einfachen Rechts – zum Beispiel der Sozialgesetzbücher – berücksichtigt werden.

Soziale Menschenrechte sind nicht explizit – wie bürgerliche und politische Menschenrechte – im Grundgesetz verankert. Dennoch gewährleistet das Grundgesetz nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch soziale Menschenrechte. So ergibt sich aus den Grundsätzen der Menschenwürde (Artikel 1 Absatz 1 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 1 GG) das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. In der strittigen Frage der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) hat das Bundesverfassungsgericht dies mit seinem Urteil vom

9. Februar 2010 zu den Regelsätzen neuerlich bekräftigt und damit seine bisherige Rechtsprechung konsequent weiterentwickelt.⁴

2.2 Armut und Menschenrechte

Auch Armen steht ein menschenwürdiges Leben zu. Eine besondere Bedeutung haben in diesem Zusammenhang das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Arbeit, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard sowie die Rechte auf Gesundheit und soziale Teilhabe. Ebenso wichtig ist, dass die menschenrechtlichen Prinzipien Inklusion, Partizipation, Autonomie und nicht zuletzt das Recht auf den Zugang zum Recht auch für Menschen in Grundsicherung gelten und eingehalten werden, denn Menschen mit geringen materiellen Ressourcen haben es schwer, sich Gehör zu verschaffen und zu partizipieren. Sie werden oft an den Rand der Gesellschaft gedrängt und ausgeschlossen. Ihre Autonomie, sich frei zu entscheiden, wird vielfach durch einen Mangel an Wahlmöglichkeiten beschnitten. Zwar ist das Recht auf soziale Sicherheit in Deutschland durch Sozialgesetze gewährleistet, doch müssen Arme hohe Hürden überwinden, wenn sie dieses Recht tatsächlich durchsetzen wollen. Recht haben bedeutet für Arme eben noch lange nicht Recht bekommen. Der individuelle Anspruch von Hilfebedürftigen auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums bezieht sich außerdem nicht nur auf die materiellen Lebensbedingungen, sondern auch auf ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Der Gesetzgeber hat entsprechend den Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes zum Sozialgesetzbuch II die Pflicht,

⁴ <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2010/bvg10-005.html> (abgerufen am 22. August 2018).

dieses Grundrecht zu konkretisieren und fortlaufend zu überprüfen und anzupassen, denn die Leistungen des Existenzminimums sind kein fester Wert, sondern richten sich – entsprechend dem grundlegenden Begriff der relativen Armut – nach dem Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den jeweiligen Lebensbedingungen.

Um das Existenzminimum zu ermitteln, hat der Gesetzgeber einen gewissen Gestaltungsspielraum; er legt selbst fest, welches Verfahren er anwendet, um einen existenzsichernden Regelsatz zu berechnen. Aufgrund der unterschiedlichen Berechnungsmöglichkeiten hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen keine konkreten Vorgaben zum Berechnungsverfahren gemacht und auch die Höhe der Leistungen nicht beziffert. Das Bundesverfassungsgericht kann lediglich Aussagen darüber treffen, ob das angewandte Verfahren grundsätzlich geeignet ist, ob die Datengrundlagen im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt wurden und ob der Gesetzgeber sich an seine eigenen Vorgaben gehalten hat. Wohlfahrts- und Sozialverbände, Betroffenenorganisationen sowie Gewerkschaften haben, unter anderem im Kontext der Nationalen Armutskonferenz, die geltenden Regelungen zur Ermittlung des Regelsatzes heftig kritisiert. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil von 9. September 2014 diese Regelungen nicht ausgesetzt, gleichwohl aber deutliche Zweifel an ihnen geäußert („Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches sind derzeit noch verfassungsgemäß.“) und dies mit einigen Prüfaufträgen verbunden.⁵

2.3 Das Recht auf Wohnen

Jedem Menschen steht das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard zu, wozu auch das Recht auf Wohnen gehört. Im UN-Sozialpakt ist das Recht auf Wohnen als Teil eines adäquaten, menschenwürdigen Lebensstandards formuliert (siehe Artikel 11(1) des UN-Sozialpakts).

Die Auslegung des Rechts auf Wohnen hat der zuständige UN-Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 „Das Recht auf adäquates Wohnen“ vom 13. Dezember 1991 E/1992/23 vorgenommen. Danach orientiert sich das Kriterium „Angemessenheit des Wohnraums“ an der Situation im jeweiligen Land und ist daher im weltweiten Vergleich unterschiedlich. Folgende Vorgaben müssen die Vertragsstaaten jedoch hinsichtlich des Rechts auf Wohnen erfüllen:

- Mieter_innen müssen in ihrer Wohnung rechtlich geschützt sein, insbesondere vor Zwangsräumungen. Dieser Schutz steht allen Menschen rechtlich und faktisch zu. Damit sie ihre Rechte durchsetzen können, muss ihnen Hilfe angeboten werden.
- Bezahlbarer Wohnraum muss verfügbar sein. Der Staat ist verpflichtet, mithilfe politischer Programme und konkreter Maßnahmen dafür zu sorgen, dass Unterkünfte diskriminierungsfrei für alle Menschen zugänglich sind. Der verfügbare Wohnraum muss gut an die Grundversorgung mit Strom, Heizwärme und Wasser sowie an die Infrastruktur angebunden sein.
- Die Wohnung muss bewohnbar sein, das heißt, es muss die Qualität sichergestellt sein, dass sie beispielsweise ausreichend vor Hitze, Kälte und Gesundheitsschäden schützt.
- Der Staat soll Anstrengungen unternehmen, um gegen Wohnungslosigkeit wirksam vorzugehen. Es soll ein Monitoring vorgenommen werden, um die Wirksamkeit von Maßnahmen für die tatsächliche Umsetzung des Rechts überprüfen zu können.

Die Vertragsstaaten sind außerdem aufgefordert, belastbare Statistiken über das Ausmaß von Wohnungslosigkeit zu führen.

Zwar können Menschen individuell auf die Ausübung ihres Menschenrechts verzichten, beispielsweise ein Leben ohne festen Wohnsitz wählen, aber der

⁵ <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/bvg14-076.html> (abgerufen am 22. August 2018).

Staat als erster Garant der Menschenrechte kann diese Rechte den Einzelnen nicht verwehren. Er hat die Pflicht, die Menschenrechte jedes Individuums zu achten, sie gegen Eingriffe vonseiten Dritter zu schützen – beispielsweise die Vertreibung aus ihrer Wohnung – und sie durch das Schaffen von Rahmenbedingungen, wie beispielsweise einer Gerichtsbarkeit oder sozialen Wohnbau, zu gewährleisten. Da Menschenrechte universell gelten, gleichwertig sind und sich gegenseitig bedingen, steht auch das Recht auf Wohnen in einem engen Zusammenhang mit vielen anderen Rechten und ist beispielsweise mit dem Recht auf Gesundheit, dem Recht auf Privatheit, Schutz vor Gewalt oder dem Wahlrecht verbunden. Adäquater Wohnraum bietet Schutz vor

Übergriffen und Gewalt, gewährt ausreichend Privatsphäre für den Einzelnen und hält Hitze, Kälte und Nässe ausreichend ab, sodass keine Gefährdungen für die Gesundheit bestehen.

All diese Rechte stehen jedem Menschen zu und können geltend gemacht werden. Viele Menschen, insbesondere, wenn sie sich in sozialen Notlagen befinden, benötigen jedoch Unterstützung bei der Einforderung ihrer Rechte und Hilfe zur Selbsthilfe. Daher sind, um die verbrieften Menschenrechte durchsetzen zu können, ausreichende verständliche Informationen, Beratung und der Abbau von faktischen verwaltungsbehördlichen Barrieren erforderlich.

3 Zusammenfassung zentraler Problemlagen

3.1 Die Beratungssituation in den Jobcentern / Zugangsbarrieren

Auf dem Fachtag „Wie kommen die Armen zu ihrem Recht?“ am 24. März 2017 wurden von den Referierenden und Teilnehmenden als wesentliche Barrieren für die Umsetzung von Rechtsansprüchen genannt:

1. Es gibt zu wenig verständliche Informationen und unabhängige Beratungsmöglichkeiten für Menschen, die von Leistungen nach dem SGB II abhängen. Da das Jobcenter selbst über die Leistungen entscheidet, ist es in rechtlichen Auseinandersetzungen mit Betroffenen selber Partei und kann daher eine unabhängige Beratung nicht ersetzen.
2. Bereits das Beantragen der Leistungen ist mit vielen Barrieren versehen. Die Anträge sind komplex und insbesondere für Haushalte mit mehreren Familienmitgliedern kompliziert. Betroffene und Beratende berichten, dass es Ad-hoc-Vorabprüfungen gibt und Anträge manchmal schon im Empfangsbereich der Jobcenter abgelehnt werden. Tatsächlich müsste jedoch jeder Antrag erst angenommen, dann geprüft und beschieden werden. Weiterhin müsste der Zeitpunkt der ersten Abgabe als Datum der Antragstellung festgehalten werden.
3. Es kommt vor, dass Teile der Antragsunterlagen mitunter mehrfach eingereicht werden müssen, da sie im Jobcenter abhandengekommen sind. Es werden kaum Eingangsbestätigungen erteilt, dennoch müssen die Antragsteller_innen den Nachweis erbringen, dass sie Anträge und Unterlagen eingereicht haben. So entstehen unnötige Verzögerungen bei der Antragsbearbeitung.
4. Es fehlen feste persönliche Ansprechpartner_innen in den Jobcentern, die für die

Arbeitsuchenden persönlich erreichbar sind. Gerade bei komplexeren leistungsrechtlichen Aspekten können Probleme ohne persönlichen Kontakt kaum unbürokratisch ausgeräumt werden. Sie lassen sich ohne Hilfe unabhängiger Beratungsstellen oft nicht lösen.

5. Die Bescheide sind lang und für die Betroffenen oft unverständlich. Dies führt zu Missverständnissen und Fristversäumnissen.
6. Wenn Termine und Vereinbarungen nicht eingehalten werden, kann das Jobcenter Sanktionen verhängen. Oft beruhen die Versäumnisse aber auf Missverständnissen aufgrund unklarer Informationen und Formulierungen. Als Sanktionsmaßnahme wird der Regelsatz gekürzt und im Wiederholungsfall schließlich ganz gestrichen; dies betrifft zuletzt auch die Kosten der Unterkunft. Für die Betroffenen führt die Angst vor Sanktionen zu einem hohen „Armutsstress“.
7. Der Zugang zum Recht ist erschwert, da durch die Sozialgerichte Beratungsscheine für eine unabhängige Rechtsberatung oft spät oder gar nicht ausgegeben werden und die Anwaltskosten für Fälle im Sozialrecht nicht ausreichend gedeckt werden. Hinzu kommt, dass viele Beratungsstellen überlastet sind und Ratsuchende lange auf einen Termin warten müssen und deswegen nicht nur der Zugang zu rechtlichen Informationen fehlt, sondern unter Umständen Fristen versäumt werden.

3.2 Existenzminimum: Regelsätze und Kosten der Unterkunft

Im zweiten Block des Fachtags am 24. März 2017 wurden grundsätzliche Probleme mit den Regelsätzen und den Kosten der Unterkunft zusammengetragen:

1. Die Regelsätze in der Grundsicherung sind nach Meinung fast aller Expert_innen aus Wissenschaft und Sozialverbänden zu niedrig angesetzt. Die in der statistischen Vergleichsgruppe festgestellten Ausgaben armer Haushalte sind selber schon Zeichen des Mangels. Maßstab für die Regelsatzermittlung sind die Ausgaben der Haushalte mit den unteren 15 Prozent der Einkommen – die meist schon unterhalb der Armutsgrenze leben. Die so ermittelten Ausgaben werden durch Abzüge bei Positionen zu bestimmten Verbrauchsgütern weiter gesenkt. So werden beispielsweise elektronische Geräte wie Waschmaschinen und Kühlschränke über Darlehen finanziert, die aus dem Regelsatz abbezahlt werden müssen.
2. Die niedrigen Regelsätze werden durch Ausgaben für die Kosten der Unterkunft weiter gemindert. Nach aktuellen Erhebungen der Bundesagentur für Arbeit werden immer häufiger die Wohnkosten von Menschen, die Leistungen nach dem SGB II erhalten, nicht vollständig finanziert. Vielen Haushalten gelingt es nicht, eine Wohnung zu finden, die als angemessen gilt. Die Differenz zu den übernommenen Kosten für die Unterkunft tragen sie aus dem Regelsatz.
3. Menschen, die Sozialleistungen beziehen, haben auf einem engen Wohnungsmarkt auch deswegen kaum eine Chance, weil sie oft als Mieter_innen unerwünscht sind. Im unteren Preissegment ist die Konkurrenz um Wohnungen besonders stark. Überschuldete, vormals Wohnungslose, Kinderreiche, als „ausländisch“ wahrgenommene Personen und Alleinerziehende sind stark benachteiligt und Diskriminierungen ausgesetzt.
4. Obwohl die Darlehen für Kautionen und Genossenschaftsanteile von Wohnungsgesellschaften in der Bedarfsermittlung nicht erfasst sind, werden sie mit dem Regelsatz verrechnet. Dies sorgt für eine weitere Unterschreitung des Existenzminimums. Monatlich zehn Prozent des Regelsatzes werden für diese zusätzlichen Kosten einbehalten.
5. Die Heiz- und Stromkosten werden nicht stichhaltig und realitätsgerecht ermittelt und in zu geringer Höhe im Regelsatz erfasst. So entstehen durch Nachzahlungen für Strom und Gas weitere Belastungen für Menschen in Armut. Nachzahlungen für Heiz- und Nebenkosten entstehen oft dann, wenn Menschen in Wohnungen leben, die schlecht wärmeisoliert sind, aber als angemessen gelten.
6. Wer in einer Wohnung lebt, die nach Mietpreis und Größe über der Angemessenheitsgrenze liegt, erhält vom Jobcenter eine Aufforderung zur Kostensenkung. Das kann auch geschehen, wenn nach einer energetischen Sanierung die Miete erhöht wird. Ziehen Betroffene nicht in eine günstigere Wohnung, müssen sie die Differenz der Kosten aus dem Regelsatz zahlen. Finden sie eine neue Wohnung, so ist diese meist nicht nur kleiner, sondern vor allem schlechter als die alte. Außerdem wird die freiwerdende Wohnung bei einem Mieterwechsel in der Regel teurer – was zur weiteren Steigerung des allgemeinen Mietenniveaus beiträgt.
7. Wie die Kommunen die Grenzen der Angemessenheit einer Wohnung festlegen, kann nicht unabhängig davon betrachtet werden, welche Rolle sie selbst auf dem Wohnungsmarkt spielen. Sie sind keineswegs externe Akteure ohne Einfluss auf die Mieten- und Wohnungsmarktentwicklung, sondern haben eigene Möglichkeiten, den Wohnungsmarkt zu steuern und geschützte Marktsegmente zu schaffen. Viele Kommunen haben jedoch große Bestände an Sozialwohnungen verkauft, um Schulden abzubauen. Ohne eine Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus lassen sich Probleme in der Wohnraumbeschaffung für einkommensarme Haushalte aber kaum lösen.

3.3 „Angemessene Wohnkosten“ ermitteln – das „schlüssige Konzept“

Im Rahmen der Diskussion über die Gewährleistung der Kosten der Unterkunft wurde am 24. März deutlich, dass hierzu ein intensiverer Austausch nötig ist. Grundlage der Ermittlung angemessener Unterkunfts-kosten ist die Entwicklung eines sogenannten schlüssigen Konzepts. Der Fachtag „Recht auf Wohnen und das ‚schlüssige Konzept‘: Wie und wo sollen Menschen wohnen

dürfen?“ am 9. November 2017 ging der Frage nach, wie ein solches Konzept sich auf die Wohnsituation von Menschen in der Grundsicherung auswirkt. Die Teilnehmenden trugen die folgenden Grundprobleme dieses Ansatzes zusammen:

1. Die Kosten der Unterkunft werden mit einer gewissen Flexibilität gewährt. Ausgehend von einer durchschnittlichen angemessenen Wohnung können bei Quadratmeterpreis oder Wohnungsgröße Abweichungen nach oben erfolgen, wenn die Höhe der Gesamtmiete noch als angemessen gilt. Hierfür steht die „Produkttheorie“ als Fachbegriff: das mathematische Produkt aus Wohnungsgröße in Quadratmetern und Preis pro Quadratmeter ist für die Prüfung der Angemessenheit maßgeblich. Den Kommunen wird eine Methodenvielfalt bei der Ermittlung angemessener Wohnkosten zugestanden. Mit einem „schlüssigen Konzept“ sollen sie die angemessenen Wohnkosten in der Grundsicherung ermitteln. Bisher haben aber nur wenige Konzepte der Kommunen vor den Sozialgerichten Bestand. Hilfsweise greifen Kommunen und Sozialgerichte auf Instrumente wie Wohngeldtabelle und Mietspiegel zurück.
2. Grundlage der Entwicklung eines „schlüssigen Konzepts“ sind die Wohnungen im preisgünstigen Segment. Ein Abgleich mit tatsächlich anmietbarem Wohnraum zu einem bestimmten Zeitpunkt erfolgt nicht. Bestimmte Personengruppen und Haushaltskonstellationen haben in Konkurrenzsituationen kaum eine Chance auf einen Mietvertrag. Auch bleibt völlig unberücksichtigt, dass viele Vermieter_innen generell nicht bereit sind, an Menschen zu vermieten, die Sozialleistungen beziehen. Ein „schlüssiges Konzept“ kann dann nicht funktionieren, wenn Wohnraum zu den vorgegebenen Kostensätzen des Jobcenters aktuell nicht zur Verfügung steht.
3. Der Wohnungsmarkt stellt sich regional sehr unterschiedlich dar. Je attraktiver die Kommune, desto höher die Zuzugsrate. Der Preisdruck im unteren Marktsegment kann aber durch die Kommune beeinflusst werden – wenn sie die politischen und rechtlichen Möglichkeiten zur Marktsteuerung nutzt, sie aktiv sozialen Wohnraum schafft und wenn ihr auch finanzielle Mittel dafür zur Verfügung stehen. Dies ist ein wesentlicher Faktor, der darüber entscheidet, ob ein „schlüssiges Konzept“ tatsächlich greifen kann.
4. Je geringer der politische Wille zur aktiven Beeinflussung des Wohnungsmarkts und/oder der finanzielle Spielraum einer Kommune aufgrund schlechter wirtschaftlicher Situation und starker sozialer Probleme vor Ort sind, desto höher ist die Versuchung, die Wohnkosten zu senken. Arme Kommunen können sich hohe Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft ebenso wenig leisten wie einen engagierten sozialen Wohnungsbau.
5. Um angemessenen Wohnraum für einkommensschwache Haushalte bereitstellen zu können, bedarf es einer Förderung strukturell armer Kommunen und einer sozialen Wohnraumbeschaffung aus Bundes- und Landesmitteln. Viele Akteure aus der Selbstorganisation von Betroffenen und der sozialen Arbeit plädieren für ein Moratorium bei Kostensenkungsverfahren, solange grundlegende Probleme des Wohnungsmarktes nicht politisch gelöst sind.

4 Diskussion und Darstellung der Problemlagen

4.1 Die Beratungssituation in den Jobcentern / Zugangsbarrieren

Die am 24. März 2017 genannten Probleme in der Rechtsgewährleistung werden im Folgenden genauer dargestellt, um die Entwicklung von Handlungsalternativen zu erleichtern. Der Abschnitt vertieft die zusammenfassenden Eingangsthesen:

4.1.1 Grundsätzliche Probleme

Das Recht auf soziale Sicherheit ist menschenrechtlich im UN-Sozialpakt und vielen anderen rechtlich bindenden internationalen Verträgen verbrieft. In Artikel 9 des UN-Sozialpakts heißt es, dass der Vertragsstaat das Recht jedes und jeder Einzelnen auf soziale Sicherheit anerkennt.⁶ In Deutschland wird dieses Recht einfachgesetzlich durch Rechtsansprüche in den Sozialgesetzbüchern umgesetzt.

Jobcenter kommen in der Praxis ihrer Beratungspflicht schon wegen der knappen Ressourcen oft nur unzureichend nach. Zudem stehen sie in der Beratung in einem Interessenkonflikt, da sie parteiisch sind. Die Angestellten der Jobcenter können nicht gegen die eigene, sparorientierte Leistungspraxis beraten. Im Zweifelsfall sind sie im Rechtsstreit Gegner derjenigen, die sie beraten sollen. Gleichzeitig gibt es zu wenige unabhängige Beratungsstellen. Für die Betroffenen bedeutet das, dass sie nur schwer Zugang zu gesicherten, unabhängigen Informationen über ihre Rechtsansprüche haben. Informationen aus dem Internet können keine kompetente sozialrechtliche Beratung ersetzen.

Wer seine Rechte nicht kennt, kann sie nicht einfordern. Beratungsstellen und Betroffene berichten über viele praktische Zugangsbarrieren für Menschen, die berechtigt sind, Sozialleistungen zu beantragen. Um einen niedrighschwelligen Zugang zu Beratung und Leistungen sicherzustellen, müssen solche Barrieren abgebaut werden.

„Die Frage der Unabhängigkeit der Beratungsstellen ist nicht unerheblich. Mit Drohungen wie ‚Wenn Sie weiterhin so viele Widersprüche einreichen, können sie nächstes Jahr ihre Arbeitsgelegenheit vergessen‘ geraten manche Beratungsstellen in einen Zwiespalt. Zwar sind die Beratungsstellen an sich frei, jedoch nicht in der Außendarstellung.“
Bernd Eckhardt, Sozialberater, Nürnberg

4.1.2 Probleme im Jobcenter

Beratende und Betroffene berichten zudem über Probleme bei der Antragstellung. Anträge würden oftmals nicht vom Jobcenter angenommen. Mündlich werde dies mit fehlenden Unterlagen begründet. Dadurch ergibt sich das Problem, dass der Antrag als nicht gestellt gilt. Wenn der Zeitpunkt der ersten Abgabe des Antrags nicht festgehalten wird, wird dieser auch nicht bearbeitet. Dies führt zu Verzögerungen in der Leistungsgewährung. Darüber hinaus würden für eingereichte Unterlagen oft keine Eingangsbestätigungen ausgestellt oder sie gingen verloren. Wenn Unterlagen mehrfach angefordert würden, sei dies für Betroffene sehr belastend.

⁶ Zum Recht auf soziale Sicherheit siehe Allgemeine Ausführung Nr. 19 vom 04. Februar 2008, E/C.12/GC/19.

Es gibt keine festen und direkt erreichbaren persönlichen leistungsrechtlichen Ansprechpartner_innen in den Jobcentern, Anrufe führen meist zu einer allgemeinen Hotline. Dies erschwert den Zugang zu den Sozialleistungen, da die Informationen, Auskünfte und schriftlichen Dokumente oft nicht klar und verständlich genug formuliert sind. Dadurch können bestimmte Personengruppen – Menschen mit Behinderungen, funktionale Analphabet_innen oder Menschen mit Migrationshintergrund – die Informationen oft nicht verstehen. Manche Jobcenter ermöglichen Beratungsstellen einen direkten Telefonzugang zu den zuständigen Sachbearbeiter_innen. Die Arbeitsuchenden selbst können in den meisten Fällen die Person, die ihren Antrag bearbeitet, nicht direkt erreichen. Nachfragen können nicht unmittelbar geklärt werden.

Viele Betroffene und Teilnehmende an den Diskussionen bewerten Beratung und Umgang in den Jobcentern als nicht vertrauens- und respektvoll und klagen über einen Mangel an Ombudsstellen. Mitarbeitende der Jobcenter selbst weisen auf ihre unsicheren und belastenden Arbeitsverhältnisse hin.

„Zur Frage der Erreichbarkeit oder Un-Erreichbarkeit der Jobcenter: In Hamburg wurde eine flächendeckende Hotline eingerichtet, daher sind viele der früheren schnellen Lösungen jetzt nicht mehr möglich. Aus der Konfliktberatung hat sich ergeben, dass bestimmte Beratungsstellen Passwörter erhalten haben, um weiterhin Zugang zu den Sachbearbeitenden zu haben. Dieser direkte Draht zum Sachbearbeiter ist dem Leistungsempfänger versagt. Dieses stellvertretende Handeln für die Betroffenen wurde kritisch diskutiert, da die Mitarbeitenden von den Leistungsberechtigten abgeschirmt bleiben.“

Wolfgang Völker, Diakonie Hamburg

4.1.3 Unverständliche und/oder fehlerhafte Bescheide

Bescheide sind nach Meinung unabhängiger Beratungsstellen insbesondere bei den Kosten für Unterkunft und Heizung oder Einkommensanrechnung oft fehlerhaft. Viele SGB II-Leistungsbeziehende arbeiten. Sie sind beispielsweise in Minijobs, Leiharbeit oder Ein-Euro-Jobs beschäftigt. Bei der Anrechnung der Einkommen kommt

es immer wieder zu Problemen. Dabei geht es beispielsweise um die Frage, wann das erste Gehalt gezahlt und wie es angerechnet wird. Bei den Freibeträgen gehen die Jobcenter oft von 100 Euro Grundpauschale aus und prüfen nicht, ob tatsächlich ein höherer Betrag für Fahrtkosten und andere Werbungskosten angesetzt werden muss. Sie legen bei ihren Berechnungen erst einmal höhere Einkommen zugrunde, um nicht eventuell überzahlte Gelder später zurückfordern zu müssen. Stattdessen haben dann die Geringverdiener_innen den bürokratischen Aufwand, die Differenzbeträge auszurechnen und sich vom Jobcenter wiederzuholen. Weitere Probleme ergeben sich bei der Anrechnung von Sonderzahlungen, Überstundenausgleichen oder generell schwankenden Einkommen. In der Summe können die jeweiligen Entscheidungen des Jobcenters sich schnell zu einer Schuldenfalle für die Betroffenen entwickeln.

Die Bescheide werden von den Betroffenen oft nicht verstanden. Dies liegt an der komplexen Sprache und der Länge der Bescheide. Menschen mit geringen sprachlichen Kompetenzen sind besonders überfordert, eine erklärende Beratung fehlt weitestgehend.

4.1.4 Rechtssicherheit

Betroffene beklagen fehlende Rechtssicherheit. Sie berichten über Einschränkungen von Rechten, etwa wenn sie wegen der rigiden Regeln über die Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten den Lohn nicht mehr auf Augenhöhe mit dem Arbeitgeber aushandeln können oder ihr Widerspruch gegen eine Entscheidung keine aufschiebende Wirkung mehr hat. Sie haben den Eindruck, ständig um das Recht auf ein würdevolles Leben in der Gesellschaft mühsam kämpfen zu müssen, ohne eine wirkliche Chance darauf zu haben. Wohlfahrtsverbände und Beratungsinitiativen beschreiben die Lebenssituation der Betroffenen als „Armutsstress“, der Teilhabechancen weiter mindert. Als besonders belastend erleben viele Menschen den Abschluss der Eingliederungsvereinbarungen und die damit verbundenen Sanktionsdrohungen. Sie sehen die Vereinbarung oft nicht als Ergebnis eines gemeinsamen Prozesses, sondern als einseitige Vorgabe.

Die bürokratischen Hürden bei der Umsetzung des SGB II sollten in der vergangenen

Legislaturperiode durch „Rechtsvereinfachung“ gelöst werden. Zwar wurden einige Behördenabläufe effizienter gestaltet, gleichzeitig wurden jedoch auch Rechtsansprüche eingeschränkt, so dass sich die Hoffnung auf grundlegende Verbesserungen nicht erfüllte. Ansätze zu einem vertrauensvollen und gleichberechtigten Miteinander im Hilfeprozess werden von vielen Betroffenen weiterhin vermisst.

„Alles ist nach dem Geldwert ausgerichtet. Man muss auch Recht bekommen, wenn man da schon seit 20 Jahren wohnt und sich mit den Nachbarn versteht und deswegen nicht zur Kostensenkung umziehen will. Soziale Teilhabe sollte ebenfalls politisch in die Debatte um notwendige Unterkunftskosten integriert werden.“
Eine Betroffene meldet sich zu Wort

4.1.5 Der Zugang zum Recht

Der Zugang zum Recht ist schwer zu erreichen, wenn es keine entsprechenden unabhängigen Beratungsstellen gibt. Diese können zudem nur im Vorfeld helfen. Vor Gericht sind die Betroffenen auf die Unterstützung durch Anwälte_innen angewiesen, um die komplexe Rechtsmaterie bewältigen zu können. Zudem benötigen sie in der Regel Prozesskostenhilfe, um die Anwälte_innen bezahlen zu können. Bis diese bewilligt ist, dauert es oft lange und die Antragsteller_innen tragen so lange das Risiko, die Kosten selbst zahlen zu müssen. Zudem sind die erstatteten Sätze für Anwälte, insbesondere für Verfahren vor höheren Instanzen, nicht adäquat. Für Menschen in Armut ist es dementsprechend schwierig, eine gute anwaltliche Vertretung zu finden.

Rechtsberatungsscheine sind nach Angaben von Betroffenen und Beratungsstellen schwer zu bekommen und würden durch die zuständigen Gerichte oft erst ausgegeben, wenn schwerwiegende Folgen unmittelbar bevorstehen, etwa Räumungsklagen oder Komplettsanktionierung. Durch den entstandenen Zeitverlust würden häufig Fristen versäumt, in denen Räumungen oder Sanktionen noch aufgehoben werden können. Die Rechtssituation sei damit oft schon zuungunsten der Leistungsberechtigten entschieden, ohne dass sie überhaupt rechtlich geklärt wurde.

„Zu Sanktionen kommt es vor allem bei Meldeversäumnissen oder im Kontext sinnloser und absurder Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt wie beispielsweise ‚Abnehmen‘ oder ‚Typgestaltung‘. In der Wahrnehmung der Betroffenen werden die Leistungen plötzlich eingeschränkt. Sie verstehen nicht, was los ist und brauchen eine Begleitung zum Jobcenter.“
Rainer Timmermann, ALSO (Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg e.V.)

Eine ganze Reihe von Ansprüchen kann wegen zeitlicher Verzögerungen gar nicht durchgesetzt werden, etwa wenn eine rechtliche Klärung lange dauert, das Problem aber schnelles Handeln verlangt. Häufige Beispiele hierfür sind die Anerkennung eines notwendigen Umzugs oder die Zusicherung der Kostenübernahme bei Neuansmietungen. Die Wohnung ist schon weg, bevor das gerichtliche Eilverfahren angelaufen ist. Wird aber ohne Genehmigung gehandelt, drohen schmerzhafte Konsequenzen.

„Die rechtlichen Barrieren sind stark. Ein diskriminierungsfreier Zugang zum Recht ist nicht vorhanden.“
Harald Thomé, Sozialberater, Tacheles Wuppertal

4.2 Existenzminimum: Regelsätze und Kosten der Unterkunft

In den Diskussionen am 24. März 2017 wurde deutlich, dass es von verschiedenen Faktoren abhängt, ob das ermittelte Existenzminimum auch tatsächlich zum Leben reicht. Nicht nur Darlehen für die Anschaffung langlebiger Verbrauchsgüter müssen aus dem ohnehin niedrigen Regelsatz finanziert werden, auch die Kosten der Unterkunft belasten das Budget, denn diese werden häufig nicht in der gesamten Höhe vom Jobcenter übernommen. Der Regelsatz, der das tatsächlich zur Verfügung stehende Existenzminimum abbilden soll, wird dadurch faktisch gekürzt. Insofern gibt es mehrere Faktoren, die zu einer Unterdeckung des Existenzminimums führen.

Zunächst einmal sind die Regelsätze nach Ansicht vieler Expert_innen, Berater_innen und Betroffenen zu niedrig, um das Existenzminimum abzudecken. Ein weiteres Problem ist die Regelung, dass die Anschaffung von elektronischen Großgeräten wie Waschmaschine und Kühlschrank und andere größere Ausgaben über Darlehen gewährleistet werden, die dann aus dem Regelsatz monatlich abbezahlt werden müssen. In der Regel werden für die Tilgung zehn Prozent vom Regelsatz als Rate abgezogen. Die Regelsätze werden ermittelt, indem verschiedene Vergleichsgruppen über einen Zeitraum von drei Monaten ihre Ausgaben in einem Haushaltsbuch festhalten. Von diesen Haushalten werden dann diejenigen mit den unteren 15 Prozent der Einkommen – die meist schon unter der Armuts-grenze leben – als Vergleichsgruppe für die Regelsatzermittlung ausgewählt. In der statistischen Auswertung dieser Daten spielen einmalige Ausgaben für langlebige Güter wie Waschmaschine oder Kühlschrank aber kaum eine Rolle – und fließen daher nur mit geringen monatlichen Pauschalen in den Regelsatz mit ein. Es entsteht statistisch betrachtet die paradoxe Situation, dass Waschmaschinen oder Kühlschränke kaum angeschafft werden – weil dies eben im zufälligen Dreimonatszeitraum für die Datenerhebung nur in wenigen Haushalten aus der Vergleichsgruppe geschieht. Diese Darlehensregelung führt dazu, dass für tägliche Ausgaben weniger Mittel zur Verfügung stehen. Viele der Leistungsberechtigten greifen daher auf private Initiativen wie Tafeln und Kleiderkammern zurück. Sozialverbände und Wissenschaft üben deutliche Kritik an der geltenden Methode der Bedarfsermittlung anhand der Ausgaben einer Vergleichsgruppe.⁷ Diese sei selbst schon arm, da sie aus den unteren Einkommensgruppen gebildet wird, und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales werden einzelne Ausgaben als nicht regelsatz-relevant, also als verzichtbare Ausgaben, definiert. Kritiker monieren, hierdurch werde tatsächlicher Mangel fortgeschrieben und sogar noch verstärkt.

„Mit Einführung von Hartz IV sind viele Leute auseinandergezogen. Darum hat die Anzahl der Einzelhaushalte zugenommen. Wenn Leute in günstigere Wohnung ziehen oder zusammen, haben sie weniger Geld. Darum macht das keiner. Es zieht auch keiner in eine billige Wohnung nach Brandenburg, und wenn man zusammen zieht, hat man auch weniger Regelsatz.“
Ein Betroffener meldet sich zu Wort

4.2.1 Absenkung des Existenzminimums durch die Kosten der Unterkunft

Auch die geltenden Regelungen zu den Kosten der Unterkunft tragen dazu bei, dass sich die monatlich zur Verfügung stehenden Mittel für Arme weiter verringern.

Die Kosten der Unterkunft werden nur dann ganz übernommen, wenn eine Wohnung als „angemessen“ gilt. Die Kommunen als zuständige Kostenträger achten auf eine möglichst sparsame Mittelverwendung und legen einseitig und oft im freihändigen Verfahren regionale Grenzwerte für die Unterkunftskosten fest. Deshalb hinken die sogenannten Mietobergrenzen den Marktpreisen hinterher. Wenn die Grenzwerte überschritten werden, versenden die Jobcenter eine „Aufforderung zur Kostensenkung“. Das kann auch passieren, wenn beispielsweise nach einer energetischen Sanierung die Miete erhöht wird. Die Betroffenen sollen in eine günstigere Wohnung umziehen, um Mietkosten zu sparen. Bleiben sie in der bisherigen Wohnung, müssen sie die Differenz zwischen den „angemessenen“ Wohnkosten und der tatsächlichen Miete selbst aufbringen. Wenn eine andere Wohnung zu den vorgegebenen Bedingungen, die marktfremd sind, nicht zu finden ist und die bisherige Wohnung zu teuer geworden ist, entsteht eine häufig existenzgefährdende Situation, da der Regelsatz der Betroffenen dadurch weiter schrumpft.

Die amtliche Statistik der Bundesagentur für Arbeit weist aus, dass bundesweit circa 600 Millionen Euro tatsächlicher Mietkosten von den

⁷ Die Detailkritik ist im Regelsatzgutachten von Dr. Irene Becker für die Diakonie Deutschland nachzulesen: <https://www.diakonie.de/stellungnahmen/regelsatzgutachten-von-dr-irene-becker-und-diakonie-materialien-zum-thema/> vom 28. November 2016 (abgerufen am 22. August 2018).

Jobcentern nicht anerkannt und nicht gezahlt werden. Die hohe Zahl belegt, dass es sich um ein strukturelles Problem der Grundsicherung und nicht um Einzelfälle und individuelle Probleme handelt. Bernd Eckhardt, Sozialberater in Nürnberg, hat anhand dieser Statistik ausgerechnet, dass in Nürnberg durchschnittlich 20 Euro pro Monat und Bedarfsgemeinschaft für die Mietkosten aus dem Regelsatz gezahlt werden. Durchschnittswert heißt: Im Einzelfall ist die Summe deutlich höher, während andere Haushalte keine oder wenig Zusatzkosten haben.⁸ Die Daten für andere Kommunen sind ähnlich.

„In Berlin gibt es im Vergleich zu Paris oder Rom noch günstige Wohnungen, aber das Einkommensniveau ist auch niedriger. Das hat Folgen für die Wohnungssuche. Viele zahlen selbst aus dem Regelsatz die zusätzlichen Kosten. Wenn jemand 30 Euro selber zahlt, muss der eigentlich eine Wirtschaftlichkeitsberechnung beantragen und könnte erreichen, dass dann die tatsächlichen Kosten übernommen werden. Das machen aber wenige.“
Ulla Pingel, Sozialberaterin, ver.di-Erwerbslosengruppen

4.2.2 Abzüge durch Kautionen und Genossenschaftsanteile

Eine weitere Kürzung der Mittel aus dem Regelsatz entsteht durch das Aufrechnen von Kautionen und Genossenschaftsanteilen. Bei einem Umzug wird in der Regel eine Kautionszahlung oder der Beitritt in eine Genossenschaft nötig. Die damit verbundenen Kosten übernimmt das Jobcenter, das hierfür ein Darlehen gewährt. Seit 2011 muss dieses Darlehen monatlich mit einer Rate von zehn Prozent des Regelsatzes zurückgezahlt werden. Vorher mussten die Mieter_innen diese Beiträge für Kautionen oder Genossenschaftsanteile erst dann an das Jobcenter zurückzahlen, wenn sie ausgezogen waren und das Geld wiederbekommen hatten. Unverständlich an der heute geltenden Regelung ist zum einen, dass beim Auszug die Kosten für Kaution oder Genossenschaftsanteil ja komplett zurückfließen, sofern keine Schäden oder Nachzahlungspflichten

entstanden sind. Es würde ausreichen, diese dann von den Mieter_innen zurückzufordern. Zum zweiten gibt es in der Regelsatzermittlung keine Position für Kautionen oder Genossenschaftsanteile und dies wird mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), auf der die Berechnung des Existenzminimums beruht, auch nicht erhoben. Es erfolgt also „einfach so“ eine Minderung des Regelsatzes.

Zudem verfahren die Jobcenter bei der Aufrechnung völlig unterschiedlich. Manche ziehen die Rückzahlung mit 10 Prozent des Regelsatzes einer erwachsenen Person ab, andere bei allen erwachsenen Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft, weitere bei den Regelsätzen der gesamten Bedarfsgemeinschaft samt Kindern. Noch andere Jobcenter verrechnen gar nicht oder ersetzen die Kaution gleich durch eine Bürgschaft, sodass der Regelsatz nicht gemindert wird. Es gibt also nicht einmal ein rechtlich einheitliches Vorgehen der Jobcenter.

Gegen die geltende Regelung sind mehrere Verfahren anhängig. Einige Landessozialgerichte haben bereits entschieden, dass von einer solchen Aufrechnung abzusehen ist. Auch ist die Praxis der Jobcenter unterschiedlich. Während einige die Kürzung bei allen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft bis hin zu den Regelsätzen von Kindern vornehmen, beschränken sich andere auf eine Kürzung des Regelsatzes des Haushaltsvorstandes, der den Mietvertrag abgeschlossen hat.

„Die Kosten der Unterkunft sind in der Grundsicherung ein sehr großes Problem, insbesondere bei den weniger Gebildeten, die nicht so schnell den Zugang zu Beratungsstellen suchen. Am Schlimmsten dran sind die, die immer nur und lange Elend erleben. Die Beratungsstellen werden wenig aufgesucht von denjenigen, die permanent vom Elend betroffen sind.“
Harald Thomé, Sozialberater, Tacheles Wuppertal

⁸ Eine Überblicksdarstellung der Bundesregierung bietet die Bundestags-Drucksache 19/3073 vom 29. Juni 2018: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/030/1903073.pdf> (abgerufen am 22. August 2018).

4.2.3 Energiekosten

Aus dem Regelsatz aufgebracht werden sollen die Kosten für Strom. Heizkosten werden gesondert mit den Kosten der Unterkunft finanziert. Auch hierfür gelten Angemessenheitsregelungen. Einen weiteren Zuschlag gibt es für Energiekosten zur Warmwasserbereitung.

Der Ansatz für die Ermittlung der Stromkosten im Regelsatz ist nicht stichhaltig. Diese werden anhand der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe in einer Vergleichsgruppe ermittelt, die wiederum die ärmsten 15 Prozent der Haushalte berücksichtigt. Die Ausgaben in dieser Vergleichsgruppe der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe werden zudem nur alle fünf Jahre ermittelt. Tatsächlich schwanken die Strompreise aber stark, und die Stromkosten in Wohnungen hängen im Wesentlichen von der Haushaltsgröße und nicht vom Einkommen ab. Daher ist diese Ermittlungsmethode hier nicht angemessen. Daten für eine realistische Einschätzung des Stromverbrauchs von Durchschnittshaushalten bietet der Stromspiegel für Deutschland.⁹

Der jährliche Anpassungsindex für die Regelsätze nach allgemeiner Lohn- und Preisentwicklung lässt sich zudem nicht auf die Entwicklung von Energiekosten übertragen. Auch haben arme Haushalte kaum energiesparende Geräte. Kommt es zu Nachzahlungen für den Stromverbrauch, müssen auch diese aus dem Regelsatz aufgebracht werden. Da viele Haushalte damit überfordert sind, drohen Stromsperren.¹⁰

Zu den Kosten der Unterkunft zählen auch Heizkosten, die in „angemessener“ Höhe übernommen werden. In der Miete günstige Wohnungen sind aber oftmals schlecht isoliert und die Heizkosten übersteigen dann die als angemessen geltenden Sätze. Auch in diesem Fall können Nachzahlungen fällig werden, die ebenfalls aus dem Regelsatz bestritten werden müssen. Darlehen für solche Nachzahlungen zu gewähren, ist eine Einzelfallentscheidung des jeweiligen Jobcenters.

„Die Grundsicherungsempfänger leben im Armutsstress. Schon die Grundsituation erzeugt bereits viel Stress, verstärkt wird dies beispielsweise durch Stromnachzahlungen.“

Rainer Timmermann, ALSO (Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg e.V.)

4.2.4 Zugangsbarrieren auf dem Wohnungsmarkt

Auf dem freien Wohnungsmarkt eine angemessene Wohnung zu finden, ist nicht leicht. Menschen in der Grundsicherung konkurrieren mit einer Vielzahl anderer Gruppen, die Wohnungen suchen, beispielsweise mit Studierenden. Insbesondere Alleinerziehende, Überschuldete, als „ausländisch“ wahrgenommene Personen sowie vormals Wohnungslose sind starken Diskriminierungen ausgesetzt und haben es schwer, als Mieter_innen akzeptiert zu werden.

Wohnungsuchende müssen zudem vor Abschluss eines Mietvertrages die Genehmigung des Jobcenters einholen. Dies kann zu Verzögerungen führen, die den Vertragsabschluss gefährden. Wer überschuldet ist und eine negative Schufa-Auskunft hat, hat kaum Chancen auf einen Mietvertrag.

„Tatsächlich ist zu wenig günstiger Wohnraum vorhanden. Es gibt eine starke Konkurrenz. Dies lässt sich nicht mit anderen Märkten wie etwa dem Markt für Lebensmittel vergleichen. Arme Menschen konkurrieren nicht um die Lebensmittel beim Aldi. Wohnungen werden bei mehr Nachfrage eben nicht mehr: günstige Wohnungen werden nicht mehr, wenn mehr Arme da sind. Darum ist ein politisches Recht nötig: die Jobcenter müssten aktiv günstigen ‚angemessenen‘ Wohnraum zur Verfügung stellen.“
Bernd Eckhardt, Sozialberater, Nürnberg

4.2.5 Wohnungspolitische Herausforderungen

In den letzten Jahren haben viele Kommunen ihre Wohnungsbestände privatisiert und mit den

⁹ Der Stromspiegel 2017 des Bundesumweltministeriums und seiner Projektpartner kann unter dem folgenden Link geladen werden: https://www.stromspiegel.de/fileadmin/ssi/stromspiegel/Broschuere/Stromspiegel_2017_web.pdf (abgerufen am 22. August 2018).

¹⁰ Weitere Informationen hierzu im Positionspapier der nak zur Verhinderung von Stromsperren: <https://www.nationale-armutskonferenz.de/wp-content/uploads/2018/05/2018-4-24-Beschluss-Stromsperren-verhindern-nak.pdf> vom 24. April 2018 (abgerufen am 22. August 2018).

Erlösen ihre Haushalte konsolidiert. Auch der Bund und öffentliche Unternehmen haben viele Wohnungen verkauft, ebenso rückläufig ist die Zahl der Werkwohnungen von großen Unternehmen. In vielen städtischen Ballungsräumen haben fast 50 Prozent der Haushalte einen Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein für eine Sozialwohnung. Seit 1990 ist der Bestand an Sozialwohnungen aber um etwa 60 Prozent gesunken. 2016 gab es noch circa 1,2 Millionen Sozialwohnungen, bis 2020 werden weitere 170 000 aus der Bindung fallen. Besonders groß ist der Mangel an bezahlbaren Kleinwohnungen, deren Mieten besonders stark von massiven Mietpreissteigerungen betroffen sind. Insgesamt hält die Nationale Armutskonferenz den Bau von 400 000 Wohnungen im Jahr für nötig, davon mindestens 150 000 mit niedrigen Mieten oder Sozialbindung.¹¹

Insgesamt haben die Liberalisierung des Wohnungsmarktes und die Aufhebung der Sozialbindung für einen großen Teil des Wohnungsbestandes dazu geführt, dass sich die Chancen auf eine bezahlbare Wohnung für einkommensarme Haushalte deutlich verschlechtert haben.

„Die Frage der Wohnraumversorgung und Mieten lässt sich nicht rechtlich lösen, sondern das wird politisch gelöst. Die ist ein Hauptfeld, auf dem wir eingreifen müssen mit Forderungen wie z. B. nach einer Quote, wie viele Wohnungen aus dem Neubau zu sozialen Mieten vermietet werden müssen.“

Michael Bättig, ALSO (Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg e.V.)

4.3 „Angemessene Wohnkosten“ ermitteln – das „schlüssige Konzept“

Die Teilnehmer_innen des Fachtags zum „schlüssigen Konzept“ am 9. November 2017 erarbeiteten eine umfassende Kritik an den geltenden Regelungen zu „angemessenen Wohnkosten“, den damit verbundenen statistischen Grundlagen sowie den

rechtlichen und politischen Rahmensetzungen. An dieser Stelle kann die fachliche Kritik nicht in allen Details wiedergegeben und auch kein Alternativentwurf für die Ermittlung angemessener Wohnkosten vorgelegt werden. Es sollen aber Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung des Konzepts aufgezeigt werden, die den menschenrechtlichen Grundlagen sozialer Sicherung genügen.

Grundsätzlich gilt: Für die Finanzierung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung sind die Kommunen zuständig. Sie müssen ein „schlüssiges Konzept“ vorlegen, das die Preise von Wohnungen im unteren Segment berücksichtigt und auf nachvollziehbaren statistischen Werten beruht.

In der Regel wird dieses Konzept jedoch nicht mit dem tatsächlich zur Verfügung stehenden Bestand an Wohnungen abgeglichen. Es werden lediglich bestimmte Anteile am Wohnungsbestand als „angemessen“ definiert – unabhängig davon, ob sie wirklich neu angemietet werden können oder nicht. Kaum ein „schlüssiges Konzept“ einer Kommune hatte bisher in sozialgerichtlichen Verfahren abschließend Bestand.

„Das schlüssige Konzept wird von der Verwaltung festgelegt, in der Regel mit dem Ziel, Kosten zu sparen. Die Verwaltung verwaltet Knappheit und Zuteilung der Wohnungsnot. Die Art und Weise der Feststellung von Angemessenheit wird von der Rechtsprechung entschieden, obwohl es eine Sachentscheidung ist. Bei jeder juristischen Entscheidung ist ein schlüssiges Konzept schlüssig, aber kaum anwendbar, somit Unfug. Es geht um Vorgaben, die an sich die Sozialwissenschaft machen müsste, nicht Gerichte und Jurist_innen.“

Bernd Eckhardt, Sozialberater, Nürnberg

4.3.1 Produkttheorie

Ein wesentliches Element, um die angemessene Gesamtmiete einer Wohnung zu ermitteln, ist die Produkttheorie. Diese stellt das Verhältnis von Größe und Quadratmeterpreis dar. Vereinfacht

¹¹ Einen Überblick über die Problematik bietet die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe unter http://www.bagw.de/de/themen/wohnen/position_wohnen.html (abgerufen am 22. August 2018).

dargestellt: Als Modell wird eine Wohnung zugrunde gelegt, die von der Größe und vom Quadratmeterpreis her als angemessen gelten würde. Entscheidend ist nun das Verhältnis von Größe und Quadratmeterpreis: Ist eine Wohnung größer, aber der Quadratmeterpreis niedriger, gilt sie als angemessen. Ebenso ist eine Wohnung angemessen, deren Quadratmeterpreis höher, die Gesamtfläche aber geringer ist. Die Produkttheorie funktioniert so lange im Sinne der Leistungsberechtigten, wie die zugrunde gelegte Modellwohnung in Preis und Größe realistisch ist. Sonst lassen sich als angemessen geltende Wohnungen auf dem freien Markt nur dann finden, wenn sie sehr deutlich kleiner sind und die Wohnqualität oft sehr schlecht ist.

„Der Begriff ‚angemessen‘ impliziert, dass die Entscheidung über die Höhe von normativen Elementen beeinflusst wird. Normativ heißt nicht: willkürlich, ‚ins Blaue hinein‘. Es sind Regeln einzuhalten, Entscheidungen im Prozess sind transparent zu machen.“
Reiner Höft-Dzemski, Deutscher Verein

4.3.2 Methodenvielfalt

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Angemessenheit einer Wohnung nicht mit einer Methode allein für das gesamte Bundesgebiet festzustellen ist.

Deshalb müssen die Kommunen ein auf ihre Situation angepasstes „schlüssiges Konzept“ selbst entwickeln. Weil sie in der Regel damit überfordert sind, wird zumeist die Erstellung eines schlüssigen Konzepts bei einer kommerziellen Beratungsfirma in Auftrag gegeben. Methoden und Qualität dieser Konzepte fallen je nach Aufwand und Preis allerdings sehr unterschiedlich aus – viele Kommunen entscheiden sich unter dem Druck knapper Finanzen in der Regel für die günstigsten Angebote.

Wird ein „schlüssiges Konzept“ sozialgerichtlich verworfen, gelten hilfsweise der Mietspiegel und die Wohngeldtabelle (nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts: der Wohngeldwert plus zehn Prozent) als Orientierung für die Angemessenheit einer Wohnung.

„In unserer Stadt erleben wir eine ganz pragmatische Lösung: wer Widerspruch einlegt, bekommt Recht. Es gibt kein Konzept. Da nicht alle Widerspruch einlegen, fährt die Kommune ganz gut mit dieser Regelung. Spätestens in der zweiten Instanz gibt sie nach.“

Bericht einer Sozialberaterin

4.3.3 Kritik: regionale Wohnungsmärkte

Die Wohnungsmärkte sind regional sehr unterschiedlich. Je attraktiver eine Region ist, desto höher ist die Zuzugsquote und desto schneller steigen die Mieten. Die Wohnungsmärkte entwickeln sich aber nicht naturwüchsig, sondern abhängig davon, wie stark sie politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen unterworfen sind.

Der Wohnungsmarkt ist kein tatsächlicher Markt mit freien Akteuren. Wer keine Wohnung bekommt, kann nicht einfach auf einen anderen Markt und Anbieter ausweichen. Das Dilemma derjenigen, die auf „angemessenen“ Wohnraum angewiesen sind, lässt sich also nur durch politische Entscheidungen lösen, die die Kommune selbst auf dem Wohnungsmarkt trifft und durch die sie ein Marktsegment schafft, in dem kostengünstiger Wohnraum für Haushalte mit geringen Einkommen tatsächlich ausreichend zur Verfügung steht.

Die Kommune geht also nicht von außen mit einem „schlüssigen Konzept“ an einen freien Wohnungsmarkt heran. Sie bestimmt mit ihrer Definitionshoheit darüber, was günstiger Wohnraum ist, und postuliert damit, dass er auch zur Verfügung steht, einerlei, ob er tatsächlich vorhanden und für die Betroffenen erreichbar ist. Der tatsächliche Zugang zu günstigem Wohnraum müsste aber ebenso von ihr ermöglicht und gesteuert werden.

Dabei sind die Kommunen selber den eigenen Rahmensetzungen unterworfen. Je schlechter die finanzielle Situation einer Kommune, desto schwerer kann sie die Mittel für die tatsächlichen Unterkunftskosten der Menschen in der Grundsicherung aufbringen und umso weniger kann sie durch eigene Marktbeteiligung die Schaffung von sozialem Wohnraum vorantreiben.

„Auch im ländlichen Raum ist die Wohnungsmarktsituation problematisch, dies liegt vor allem am angespannten Wohnungsmarkt in Hamburg, der ausstrahlt. Aufgrund des ländlichen Raumes ist die Vernetzung sehr schlecht. Ohne Auto ist die Mobilität stark eingeschränkt.“
Eine Betroffene meldet sich zu Wort

4.3.4 Kritik: tatsächlich zur Verfügung stehender Wohnraum

Letztlich steht die Schlüssigkeit eines Konzeptes immer dann in Frage, wenn zwar, abstrakt betrachtet, günstiger Wohnraum zur Verfügung steht – gerade aber nicht frei ist und nicht auf dem Wohnungsmarkt angeboten wird. Viele Haushalte können Aufforderungen zur Kostensenkung gar nicht nachkommen, weil sie schlichtweg keine Wohnung zu den geforderten Konditionen finden.

Dabei spielt auch die Konkurrenz im unteren Preissegment eine Rolle. Hier konkurrieren Beschäftigte mit niedrigen Einkommen, Erwerbslose, vormalige Wohnungslose, kinderreiche Familien, Alleinerziehende, neu Hinzugezogene miteinander. Alle diese Personengruppen haben jeweils spezifische Zugangsbarrieren zum Wohnungsmarkt und sind zudem oft Diskriminierungen ausgesetzt. Je schwieriger die Situation eines Haushaltes, desto aussichtsloser ist ein Wohnungswechsel.

Darum muss nach Ansicht der Teilnehmer_innen an diesem Fachtag der tatsächlich für Menschen in Armut erreichbare Wohnraum eine wesentliche Messgröße für die Angemessenheit werden. Dabei geht es nicht nur um den tatsächlich in einem günstigen Preissegment zur Verfügung stehenden Wohnraum, sondern auch darum, ob Wohnungssuchende aus den oben genannten Gruppen als Mieter_innen akzeptiert werden oder mit Diskriminierungen rechnen müssen, so dass es zu keinem Vertragsabschluss kommt. Es muss also auch die Konkurrenz um günstigen Wohnraum berücksichtigt werden, sodass günstiger Wohnraum diskriminierungsfrei angeboten wird und nicht eine Gruppe gegen die andere ausgespielt wird. So muss auch

die Quote der Vermieter_innen ermittelt werden, die grundsätzlich nicht bereit sind, an Menschen zu vermieten, die Sozialleistungen beziehen. Teilnehmer_innen aus der Diakonie Württemberg berichteten über eigene Studien, nach denen diese Quote bei 50 Prozent und mehr liegt.

Ein Anhaltspunkt zur Ermittlung des tatsächlich zugänglichen Wohnraums könnten Daten darüber sein, welche Bedarfsgemeinschaften mit welchen Mehrkosten über der Angemessenheitsgrenze liegen und wie viele Kostensenkungsaufforderungen ergangen sind. Diese Daten werden für jede Kommune erhoben, die SGB-II-Statistik wertet sie bisher jedoch nicht systematisch aus. Im Juni legte die Bundesregierung hier erstmals als Antwort auf eine parlamentarische Anfrage Zahlen vor.¹²

„Das ‚schlüssige Konzept‘ bildet eine politische Sackgasse. Dieses soll die Angemessenheit von Wohnkosten entsprechend der ortsüblichen Mieten beschreiben. Es gelingt aber regelmäßig nicht, bei Neuvermietung angemessene Mieten so festzulegen, dass auch tatsächlich Wohnraum für Haushalte im Leistungsbezug leicht erreichbar ist, da die Mieten ständig steigen.“
Michael Bättig, ALSO (Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg e.V.)

4.3.5 Rahmenbedingungen: Wohnungsmarkt, sozialer Wohnungsbau

Der Umgang mit der Angemessenheit verändert selbst den Wohnungsmarkt. Nach Mieterhöhungen werden Leistungsberechtigte oft aufgefordert, sich eine günstigere Wohnung zu suchen, die aber die Angemessenheitskriterien erfüllt. Gelingt nach einer Aufforderung zur Kostensenkung der Wohnungswechsel, steigt die Miete der bisherigen Wohnung danach noch deutlicher, weil sie bei Neuvermietung ganz neu festgesetzt werden kann. Durch den Auszug und Umzug in eine günstigere Wohnung werde zwar in diesem Einzelfall Kosten gesenkt – allerdings um den Preis einer noch deutlicheren Mietsteigerung in der alten Wohnung bei der Neuvermietung. Die Kostensenkungsstrategie

¹² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Dr. Achim Kessler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: „Lücke bei den Wohnkosten im Arbeitslosengeld II“, Deutscher Bundestag (29.06.2018): Drucksache 19/3073, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/030/1903073.pdf> (abgerufen am 22. August 2018).

der Jobcenter befördert dadurch insgesamt starke Mietsteigerungen auf dem Wohnungsmarkt, die durch Umzüge ausgelöst werden.

Wo Sozialwohnungen vor Ort fehlen, sinkt der Marktanteil angemessener Wohnungen. Wie bereits erwähnt, ist das immer geringer werdende Marktsegment für Wohnungen zu niedrigen Mietpreisen in einer annehmbaren Lage hart umkämpft. Die jeweiligen Personengruppen haben aufgrund verschiedener Merkmale mit Diskriminierung und mannigfachen Zugangsbarrieren zum Wohnungsmarkt zu kämpfen. Hinzu kommt, dass bei Auftreten mehrerer Merkmale der Wohnungswechsel oft aussichtslos ist. Die Situation wird sich auch nicht entspannen, da viele Sozialbindungen in den nächsten Jahren auslaufen. Daraus resultiert, dass wohl auch in absehbarer Zeit sowohl die Mieten der jeweils betroffenen Wohnungen wie auch die durchschnittlichen Mieten vor Ort steigen. Die Miethöhe ist „blind dafür“, wer in den Wohnungen wohnt. Sie nimmt keine Rücksicht darauf, wie viel Prozent eines Einkommens tatsächlich für Wohnen aufgewendet werden müssen. Das führt dazu, dass sich immer mehr Haushalte die Miete buchstäblich vom Munde absparen müssen, weil sie sich die hohe Miete eigentlich nicht leisten können.

„Seit 1990 ist der Bestand an Sozialwohnungen um ca. 60 Prozent gesunken. 2016 gibt es noch ca. 1,2 Millionen Sozialwohnungen, bis 2020 werden weitere 170 000 aus der Bindung fallen.“
Werena Rosenke, Geschäftsführerin der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe

4.3.6 Schlussfolgerungen

Die Teilnehmer_innen des Fachtages kommen zu dem Schluss, dass die Festlegung von Angemessenheitsgrenzen und die Erarbeitung eines „schlüssigen Konzeptes“ kaum zu befriedigenden Ergebnissen führt. Es müsse insgesamt ein sozialer Wohnungsmarkt geschaffen werden. Die politische Verantwortung hierfür trügen alle staatlichen Ebenen, da sowohl bundespolitische, als auch landespolitische und kommunale Rahmensetzungen auf dem Wohnungsmarkt erfolgen. Der Marktzugang von Haushalten mit geringen Einkommen müsse aktiv politisch sichergestellt werden. Es sei nötig, die bisherige unzureichende Bedarfsdeckung bei den Wohnkosten detailliert zu erfassen.

Vor diesem Hintergrund fordern Teilnehmende ein Verbandsklagerecht, um grundlegende Strukturprobleme generell und nicht nur als Einzelfälle juristisch prüfen lassen zu können. Ebenso müssten Wohlfahrtsverbände, Fachverbände und Selbstorganisationen von Menschen im Leistungsbezug der Grundsicherung bei der Weiterentwicklung der Angemessenheitsregelungen einbezogen werden. In diesem Zusammenhang wird heftige Kritik an der zurzeit tagenden Bund-Länder-AG zu den Kosten der Unterkunft laut, die hinter verschlossenen Türen arbeite.

Wesentliche Grundlage für die Berechnung der Angemessenheitsgrenze bei den Kosten der Unterkunft müssten die Nettokaltmiete und der tatsächlich zugängliche Wohnraum sein. Ein Anhaltspunkt zur Ermittlung des tatsächlich zugänglichen Wohnraums könnten die für jede Kommune erhobenen Daten sein, welche Bedarfsgemeinschaften mit welchen Mehrkosten über der Angemessenheitsgrenze liegen und wie viele Kostensenkungsaufforderungen ergangen sind. Bisher werden diese Daten, die in den Jobcentern vorliegen, für die Erstellung schlüssiger Konzepte nicht systematisch ausgewertet. Bei Einzelpersonen seien immer die Angemessenheitsgrenzen für einen Einpersonenhaushalt zugrunde zu legen, auch in Wohngemeinschaften. Der Bezug auf die Nettokaltmiete sei deswegen wichtig, weil je nach konkreter Wohnsituation die Gemeinschaftskosten von Häusern oder Wohnblöcken stark variierten. Die Heizkosten sollten so lange übernommen werden, wie nicht unwirtschaftliches Verhalten konkret nachgewiesen werden könne. Auch die Ermittlung der Stromkostenpauschale bedürfe einer grundsätzlichen Überarbeitung, die sich an den durchschnittlichen Stromkosten von Haushalten insgesamt orientiere.

Wenn die Angemessenheit einer Wohnung nicht belegt werden könne, sei es nach Ansicht der Teilnehmenden keinesfalls damit getan, eine „Aufforderung zur Kostensenkung“ zu verschicken. Der Sozialstaat sei auch in diesem Fall in der Pflicht, konkrete Hilfen anzubieten, um günstigeren Wohnraum tatsächlich anmieten zu können. Daher sei es erforderlich, aktiv Marktzugänge für benachteiligte Gruppen am Wohnungsmarkt zu schaffen, gegen Diskriminierungen vorzugehen und aktiv eine Verbesserung der Wohnsituation für Menschen im Leistungsbezug herzustellen.

5 Empfehlungen

Die Empfehlungen beruhen auf den Diskussionsergebnissen der Teilnehmer_innen der beiden Fachtage. Generell wird von ihnen angemerkt: Trotz verstärkter Fach- und öffentlicher Diskussionen und mehrfacher Überarbeitung des SGB II („Rechtsvereinfachung“) gibt es immer noch viele faktische und rechtliche Barrieren, die es Menschen in der Grundsicherung erschweren, zu ihrem Recht zu kommen. Diese Hindernisse sollten dringend überprüft und abgebaut werden:

- Die Jobcenter sollen den Zugang zu Informationen zur Antragsstellung verbessern und hierbei auf die spezifische Situation vor Ort eingehen.
- Menschen in der Grundsicherung brauchen mehr unabhängige Beratung und Begleitung.
- Kompetente, tatsächlich zuständige und persönlich erreichbare Ansprechpartner_innen in den Jobcentern sind dringend nötig – Hotlines reichen nicht aus.
- Es sollten direkte Beziehungen im Hilfeprozess ermöglichen werden, um Sachverhalte unkompliziert persönlich klären zu können und das gegenseitige Verständnis zwischen den Hilfesuchenden und den Mitarbeiter_innen der Jobcenter zu verbessern.
- Entscheidungen müssen schneller getroffen werden, um Rechtssicherheit zu schaffen.
- Die Jobcenter sollten standardmäßig Eingangsbestätigungen für eingereichte Unterlagen erteilen.
- Die Regelsätze müssen an die tatsächlichen Bedarfe angepasst werden.
- Es dürfen keine Sanktionen verhängt werden, die das menschenwürdige Existenzminimum kürzen.
- Beratungsscheine sollten durch die Sozialgerichte schneller ausgestellt und die Prozesskostenhilfe sollte erhöht werden.
- Für die Kosten der Unterkunft muss eine Lösung gefunden werden, die nicht das Existenzminimum aus den Regelsätzen angreift.
- Bevor die Jobcenter „Aufforderungen zur Kostensenkung“ verschicken, sollten sie prüfen, ob bezahlbarer Wohnraum tatsächlich verfügbar ist.
- Einkommensarmen muss ein diskriminierungsfreier Zugang zu bezahlbarem Wohnraum ermöglicht werden.
- Die Politik ist gefordert, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und den Bestand an Sozialwohnungen auszubauen.
- Die Konzepte der Angemessenheit bedürfen einer Überprüfung.
- Ein Verbandsklagerecht zur Klärung grundsätzlicher Sachverhalte sollte eingeführt werden.
- Die Angemessenheit bei den Kosten der Unterkunft muss anhand tatsächlicher Zugänglichkeit von Wohnraum und Nettokaltmieten geprüft werden.
- Solange nicht unwirtschaftliches Verhalten nachgewiesen werden kann, sollten die Heizkosten in voller Höhe übernommen werden.

-
- Die Stromkostenpauschale sollte sachgerecht anhand der durchschnittlichen Verbrauchskosten nach Haushaltsgröße ermittelt werden.
 - Es bedarf aktiver Hilfen durch die Jobcenter bei der Wohnungssuche nach einer Aufforderung zur Kostensenkung.
 - Gegen Diskriminierung am Wohnungsmarkt sollte konkret vorgegangen und Ausgleichsmaßnahmen geschaffen werden.

6 Mitwirkende

Fachgespräch am 24. März 2017: Wie kommen die Armen zu ihrem Recht?

Gesetzte Beiträge:

Petra Follmar-Otto, Abteilungsleiterin Inland und Europa beim Deutschen Institut für Menschenrechte

Robert Trettin, Nationale Armutskonferenz

Bernd Eckhardt, Sozialberatung Nürnberg

Ulla Pingel, Erwerbslose in ver.di

Frank Steger, Berliner Arbeitslosenzentrum

Harald Thomé, Erwerbslosenverein Tacheles e.V.

Rainer Timmermann, Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg e.V.

Claudia Mahler, Deutsches Institut für Menschenrechte

Michael David, Diakonie Deutschland

Fachtag am 9. November 2017: Recht auf Wohnen und das „schlüssige Konzept“: Wie und wo sollen Menschen wohnen dürfen?

Gesetzte Beiträge:

Claudia Mahler, Deutsches Institut für Menschenrechte

Michael David, Diakonie Deutschland

Werena Rosenke, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.

Bernd Eckhardt, Sozialberatung, Nürnberg

Prof. Dr. Uwe Berlit, Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig

Reiner Höft-Dzemski, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Stephan Nagel, Diakonie Hamburg

Barbara Eschen, Sprecherin der Nationalen Armutskonferenz

Markus Wahle, Berliner Arbeitslosenzentrum

Michael Bättig, Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg e.V.

Vorbereitung der Fachtage:

Michael David, Sozialpolitik gegen Armut und Soziale Ausgrenzung, Diakonie Deutschland

Robert Trettin, Armutsnetzwerk, stellv. Sprecher der Nationalen Armutskonferenz (nak)

Claudia Mahler, Sozialrecht, Deutsches Institut für Menschenrechte

Michael Bättig, Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg (ALSO)

Kooperationspartner

Deutsches Institut für Menschenrechte

Diakonie Deutschland

Nationale Armutskonferenz

Arbeitslosenselbsthilfe Oldenburg, e.V.

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de



Dokumentation | September 2018

SATZ

Da-TeX, Leipzig

TITELFOTO

© DIMR

DRUCK

bud Potsdam



**Deutsches Institut
für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de